

КОНТРОЛЬ ЗА ЗАКОННОСТЬЮ ВЕДОМСТВЕННЫХ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ

Ю.Г. Арзамасов

Вред обществу, государству, гражданам и их объединениям приносят не только преступные деяния, но и противоправные действия, совершаемые государственными служащими, то есть чиновниками различных рангов, которые сами должны стоять на страже законности, то есть четкого и неуклонного соблюдения норм права всеми субъектами правоотношений. В связи с этим актуальным вопросом в государстве переходного периода является создание результативной системы контроля за деятельностью руководителей федеральных министерств и ведомств.

В данной статье будет рассмотрен один из институтов указанного контроля – контроль за законностью ведомственных нормативных актов, которые принимают высшие должностные лица министерств и ведомств. Данная проблема исследовалась в основном в 60-е годы с точки зрения теории актов управления. Здесь определенные наработки были сделаны такими административистами, как: Владимир Ионович Новосёлов, Руслан Федорович Васильев, Надежда Георгиевна Салищева и др.

Сегодня данная проблема, несомненно, требует переосмысления, так как способы, виды контроля, формы взаимодействия контролирующих органов не остаются неизменными. Это зависит и от общественно-экономической формации, и от формы государственного режима, и от уровня правового сознания контролеров, и от действующего законодательства. Так, например, в СССР функции контроля за деятельностью министерств и ведомств осуществляли советы различных уровней. Сегодня это прерогатива государственных органов.

Тем не менее, особое место среди противоправных деяний занимают такие правонарушения, как принятие ничтожных, то есть незаконных ведомственных нормативных актов (приказов, инструкций, правил и т. п.), противоречащих Конституции, другим законам, общепризнанным нормам и принципам международного права и международным договорам, которые в соответствии со ст. 15 Конституции России являются составной частью её правовой системы.

Такое положение дел обусловлено, прежде всего, тем, что при регулировании публично-правовых отношений министерства и ведомства стремятся «потянуть одеяло на себя», то есть создать себе более благоприятные условия в ущерб интересам юридических и физических лиц. При этом основная опасность заложена в самой сути исполнительной власти, тяготеющей всегда к целесообразности в ущерб законности. Чиновники часто действуют по следующей порочной схеме: сначала они принимают управленческие решения, выраженные в форме нормативных актов, либо актов применения права, исходя только из ведомственных интересов, а уже потом обращают свое внимание на нормы законов, указов Президента, Постановлений Правительства. Нередко чиновники принимают нормативные документы, содержащие предписания, прямо ограничивающие права и свободы граждан. Довольно часто ведомственные нормодатели не соблюдают правила и приемы юридической техники.

В связи с этим в последние годы в федеральных органах исполнительной власти были созданы правовые службы. Тем не менее, внутриведомственный контроль не всегда достигает желаемого результата. При этом главный недостаток его заключается в том, что чиновникам невыгодно выявлять нарушения закона в своем ведомстве, чтобы не выглядеть в «некрасивом свете», поэтому они зачастую идут на сокрытие выявленных нарушений. Кроме того, одним из распространенных явлений в контрольной деятельности стали имитации проверок, когда во главу угла ставится ее проведение, а не выявление незаконных нормативных актов.

Однако самой негативной стороной является то, что иной раз федеральные министры и руководители ведомств умышленно идут на нарушение закона, принимая ничтожные нормативные акты. При этом руководители федеральных органов исполнительной власти оправдывают свои действия необходимостью соблюдения якобы государственных интересов, но в реальности – это не государственные, а лишь узковедомственные интересы, либо интересы конкретного чиновника.

В связи с этим, приоритеты в контрольной деятельности за законностью ведомственных нормативных актов должны отдаваться именно **внешнему контролю**. Согласно Указу Президента от 02.05.1996 г. № 642 «О мерах по развитию органов юстиции Российской Федерации» Министерство юстиции осуществляет функцию контроля за соответствием нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти законодательству Российской Федерации¹. Данная функция реализуется посредством проведения экспертизы ведомственных нормативных актов во время государственной регистрации. В п. 10 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации № 1009 от 13.08.1997 г. говорится, что государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер, независимо от срока их действия, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера².

Согласно экспертным оценкам, в 2001 году Минюст осуществил правовую экспертизу 52000 различных по юридической силе нормативных актов. Из них было зарегистрировано около одной тысячи ведомственных нормативных актов. Сегодня в Государственном реестре числится 3000 ведомственных нормативных актов. Реально же действуют более 60000.

Но на практике Минюст регистрирует не все ведомственные нормативные акты, поступающие на регистрацию. Так, анализ книг учета регистрации ведомственных нормативных актов выявил следующие формулировки отказа ведомственных нормативных актов в регистрации: «акт носит ведомственный характер»; «акт носит нормативно-технический характер».

Однако, если рассматривать данный вопрос более глубоко, то можно сделать вывод, что практически все ведомственные акты, соответствующие Конституции Российской Федерации и российскому законодательству, содержат нормы, которые если не прямо, то косвенно содействуют реализации различных видов прав и свобод человека и гражданина, а значит, нуждаются в государственной регистрации.

Практическое решение обозначенной проблемы видится в следующем. Необходимо внести соответствующие изменения в законодательство, то есть все ведомственные нормативные акты должны проходить процедуру государственной регистрации.

В 2002 году указом Президента Российской Федерации на Министерство юстиции была возложена функция информирования главы государства о соблюдении законности органами государственной власти и должностными лицами при принятии ими нормативных правовых актов. Несмотря на эти новеллы, наказать чиновника, принявшего нормативный акт, противоречащий законодательству, либо не направившего его на государственную регистрацию, Министерство юстиции не может. Оно только имеет право выйти с предложением к Президенту либо в Правительство о привлечении какого-либо должностного лица к ответственности.

В нашем государстве основными внешними надзорными и контрольными учреждениями за соблюдением законности принимаемых министерствами и ведомствами нормативных актов являются органы прокуратуры. Прокурор или его заместитель, исходя из своих полномочий, определенных ст. 22 Закона «О прокуратуре Российской Федерации», могут обратиться в суд либо арбитражный суд с требованием признать недействительными принятые каким-либо министерством или ведомством нормативные акты, противоречащие закону.

Кроме этого, прокурор и его заместитель, в силу п. 1 ст. 23 Закона «О прокуратуре...», имеют право принести протест на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт. Тем не менее, как показывают современные реалии, отношение к институту прокурорского надзора не является однозначным. В наши дни существующее правовое положение прокуратуры критикуется все активнее, особенно наличие института прокурорского надзора. Такие высказывания формируются, как правило, на основе заявлений Парламентской Ассамблеи Совета Европы, которая критикует как отсутствие реформы прокуратуры в целом, так и наличие у нее надзорных функций. В связи с этим сторонники радикальных реформ предлагают полностью отобрать у прокуратуры полномочия по надзору за соблюдением законности и передать их Министерству юстиции, что, по нашему мнению, нанесет еще один удар по становлению режима законности в России. Реформы необхо-

димо осуществлять не ради реформ, а для того, чтобы укрепить российскую государственность.

Однако, тот факт, что сегодня прокуратуры реально участвуют в контроле за законностью ведомственных нормативных актов, подтверждают следующие статистические данные. Так, за последние полтора года прокуратуры принесли свыше 170 тыс. протестов на незаконные правовые акты, в результате чего было отменено или приведено в соответствие с законодательством 154 тыс. актов.

Протесты на незаконные ведомственные акты прокуратуры и их заместители приносят как федеральным органам, так и территориальным. По сведениям Центра информации и общественных связей Генпрокуратуры на 17.01. 2003 г. прокурорами в 69 субъектах Российской Федерации выявлено более 300 нормативных актов, противоречащих законодательству. Если учесть, что создание одного нормативного акта, по подсчетам специалистов, обходится налогоплательщикам, в среднем, в 4920 рублей, то убыток от принятия данных незаконных нормативных актов составил 1 млн. 476 тыс. рублей.

Федеральный законодатель не ограничился такими способами прокурорского реагирования, как протесты и обращения в суды общей юрисдикции. В законодательный акт, регламентирующий деятельность прокуратуры, в 1999 году были внесены поправки (статья 251). А именно, к актам прокурорского реагирования добавилось «предостережение о недопустимости нарушения закона». Таким образом, указанные изменения расширили арсенал актов прокурорского реагирования³.

Тем не менее, на практике использовать данный способ прокурорского реагирования, в большинстве случаев, не представляется возможным. Министерства и ведомства довольно редко выносят на обсуждение свои нормативные документы, и прокуратуры остаются в неведении, какие нормативные акты собираются принимать те или иные министерства и ведомства в ближайшее время. Только когда проходит обсуждение объемных кодифицированных актов (уставов, положений и т. п.) либо совместных приказов, инструкций, прокурор, видя юридические нормы, которые противоречат международным стандартам о правах и свободах человека и гражданина, либо российскому законодательству, может объявить какому-либо руководителю федерального органа исполнительной власти предостережение о недопустимости нарушения закона.

Анализ законодательства показал, что существует определенный временной промежуток для объявления прокурором руководителю федерального органа исполнительной власти предостережения о недопустимости нарушения закона. Таким временным промежутком является время с момента регистрации нормативного акта до его опубликования. Согласно Указу Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» - это десять дней.

Сегодня в условиях построения вертикали власти в России, направленной на укрепление российской государственности, когда идет процесс становления институтов гражданского общества и отсутствует контроль с их стороны за государственными структурами, координатором контрольными органами за ведомственными нормативными актами должен быть Президент.

По нашему мнению, в координационную контрольную деятельность Главы государства за ведомственным нормотворчеством должны входить не только, функции распределения полномочий между контрольными органами и обобщения контрольной практики, но и функции привлечения к административной ответственности федеральных министров и руководителей ведомств за принятие ничтожных нормативных актов. При этом Президент должен отстранять от должности либо подвергать какому-либо взысканию только тех министров, которые находятся в его прямом подчинении, как Верховного Главнокомандующего. Других должностных лиц к ответственности за принятие незаконных (ничтожных) нормативных актов должно привлекать Правительство Российской Федерации, компетенция которого уже определена федеральным законодателем.

Из этого следует, что сам по себе президентский контроль без помощи Правительства, органов прокуратуры и юстиции останется пустой декларацией. Следовательно, большинство контрольных функций за ведомственным нормотворчеством осуществляется исполнительными органами власти, поскольку они действуют более оперативно, чем судебные инстанции. Как показывает опыт таких государств, как США, Великобритания, ФРГ, Франция и др., организации и учреждения государственного сектора проверяются в

основном комплексно⁴. При этом особое внимание уделяется повышению эффективности государственного контроля. Так, например, по экспертным оценкам специалистов, в Великобритании соотношение расходов на проведение контрольных операций и поступлений в бюджет составляет один к тридцати фунтам. Здесь есть над чем подумать нашим чиновникам.

Координирующим звеном системы контроля за ведомственными нормативными актами должно стать Главное контрольное управление Администрации Президента Российской Федерации». Из сказанного следует, что существует необходимость расширения штатов ГКУ, т. е. создание отдела контроля за ведомственными актами, сотрудники которого будут обобщать регистрационную практику, а также выходить с предложениями к Главе государства о привлечении к ответственности министров и руководителей ведомств за умышленное нарушение законности при принятии ничтожных ведомственных нормативных актов.

Президент, после изучения представленных ГКУ материалов проверок, может принять соответствующий указ о принятии мер по устранению выявленных в ведомственных нормативных актах противоречий Конституции и федеральным законам, либо распоряжение о привлечении к ответственности должностного лица, виновного в умышленном нарушении законодательства.

Президентский контроль за нормативными актами отраслевых и функциональных органов исполнительной власти субъектов Федерации, на наш взгляд, должны осуществлять окружные инспекции в аппаратах полномочных представителей Президента в федеральных округах совместно с органами юстиции и прокуратуры.

Однако, началу создания новых контрольных структур, их методической базы должна предшествовать разработка и принятие нормативной основы, регламентирующей если не все, то большинство аспектов президентского контроля. В этой связи, целесообразно будет рассмотреть предложение А.М. Тарасова, который предлагает принять фе-

деральный закон «О государственном контроле в Российской Федерации»⁵.

Его принятие может стать первым этапом для формирования новой контрольной власти в государстве. Однако, для становления данной ветви власти, определения ее полномочий, функций, структуры и т. п. необходимо придать такой власти в России легитимный характер. Иными словами, следует внести дополнения и изменения в действующую Конституцию, то есть принять главу, посвященную контрольной ветви власти в государстве. Первым данную идею в юридической литературе высказал В.Е. Чиркин, затем её поддержал С.А. Денисов и ряд других ученых⁶. Детализация положений Конституции относительно контроля за ведомственным нормотворчеством должна осуществляться на уровне федерального закона «О нормотворческой деятельности и нормативных актах федеральных органов исполнительной власти».

¹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 19. Ст. 2259.

² См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 33. Ст. 3895.

³ О термине «предостережение о недопустимости нарушения закона» см.: Григоренко В., Демиденко Н. Предостережение о недопустимости нарушения закона. – М., 1986; Викторов И. Предостережение о недопустимости нарушения закона // Законность. 1999. № 8. С. 14; Рабко Т. Предостережение при надзоре за соответствием законам РФ актов представительных органов власти субъектов Федерации // Законность. 2002. № 11. С. 5-8.

⁴ См.: Государственный контроль в зарубежных странах. – М., 1999. С. 5-120.

⁵ См.: Тарасов А.М. Региональный президентский контроль: вопросы совершенствования // Журнал российского права. 2002. № 5. С. 45.

⁶ См., например: Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4. С. 18; Денисов С.А. Контрольная ветвь государственной власти // Российская правовая система: становление, проблемы, пути совершенствования: Материалы Республиканской конференции. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та. 2001. С. 90-92; Куракин А.В. Контроль как способ предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2002. № 4. С. 25.